



ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

XXV^e SESSION PLÉNIÈRE — OCTOBRE 2016

Élections 2017-2020 : Point d'étape et perspectives

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS,
DES RÈGLEMENTS ET DES AFFAIRES CONSULAIRES

PRÉSENTÉ PAR

GEORGES-FRANCIS SEINGRY

VICE-PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

SOMMAIRE

BREF HISTORIQUE	3
INTRODUCTION	5
I.— Mobiliser par l'information	6
<i>a) Mieux faire connaître l'institution — Valoriser le rôle des élus</i>	6
<i>b) Communiquer sur l'enjeu des élections consulaires</i>	6
II.— Améliorer la tenue des LEC	6
III.— Améliorer les dispositions de la loi du 22 juillet 2013 et du décret du 18 février 2014	7
IV.— La généralisation de la dématérialisation de la circulaire	7
V.— Parfaire le vote internet	8
A. Le portail de vote	7
B. Le processus de vote	9
C. Le test grandeur nature	9
D. Les avancées	10
E. Les points en suspens ou rejetés	11
F. Le bureau de vote électronique (BVE)	11
G. Le nouveau décret sur le vote électronique (en préparation)	12
VI.— Élargir le vote par internet à toutes les élections auxquelles prennent part les Français de l'étranger	14
VII.— Renforcer la formation du personnel diplomatique et consulaire	14
LISTE DES ANNEXES	15

EXPOSÉ DES MOTIFS

BREF HISTORIQUE

Tirant les leçons des élections de 2014, l'Assemblée des Français de l'étranger, sur proposition de sa commission des Lois, des règlements et des affaires consulaires, a adopté à l'unanimité lors de sa XXIII^e session (mars 2015), un rapport intitulé « *Scrutins hors de France : bilan des élections 2014* », ainsi qu'une résolution sur le bilan des élections 2014 (Loi/R.1/15.03, annexe 1).

Quelques semaines plus tard, l'administration (sous-direction de l'administration des Français de l'étranger) a apporté sa réponse aux principaux points soulevés (annexe 2).

Par ailleurs, au cours des années 2015 et 2016, l'AFE a été conviée par la DFAE à trois réunions d'information, en particulier sur le vote internet :

- le 29 juin 2015 (annexe 3) ;
- le 14 décembre 2015 (annexe 4) ;
- le 6 juillet 2016 (annexe 5).

D'autre part, l'AFE, par la voix de son président, a répondu par un courrier du 27 mai 2016 aux questions de la Cour des comptes sur le coût des élections et l'organisation des élections à l'étranger et de la représentation des Français de l'étranger (annexe 6).

En outre, deux décrets et deux lois comportant d'importantes modifications du droit électoral ont été promulgués :

- le décret n° 2016-939 du 8 juillet 2016 relatif aux bureaux de vote constitués pour le vote des Français établis hors de France (annexe 7), qui entérine le principe « le périmètre des bureaux de vote est déterminé pour chaque type d'élection ¹ » ;
- le décret n° 2016-940 du 8 juillet 2016 relatif au bureau chargé du contrôle des opérations de vote électronique (annexe 8) ;
- la loi organique n° 2016-1047 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France (annexe 9) ;
- la loi organique n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales (annexe 10).

Les nouvelles dispositions prévues par les deux lois du 1^{er} août entreront en vigueur au plus tard à la fin 2019 et **ne devraient donc pas avoir d'incidence sur les élections de 2017.**

¹ Ce qui se traduira concrètement en 2017 par 860 bureaux pour l'élection présidentielle et 560 bureaux pour les élections législatives.

Enfin, au moment d'achever l'élaboration de cette note, nous prenons connaissance d'un projet de nouveau décret sur le vote électronique. Il a été transmis à l'AFE pour avis (annexe 11).

Les dispositions nouvelles qu'il vise sont évoquées dans le présent document en page 12, au point V.- G.

INTRODUCTION

Si l'AFE n'a pas obtenu satisfaction sur tous les points soulevés dans sa résolution de mars 2015, elle a cependant été écoutée et a obtenu plusieurs avancées significatives, notamment en ce qui concerne le vote par internet.

Méthodologie : dans un souci de clarté et de cohérence, l'ordre des sujets tel qu'il figure dans la résolution initiale a été conservé.

I.— Mobiliser par l'information

a) *Mieux faire connaître l'institution du conseil consulaire entre deux élections — Valoriser le rôle des élus*

L'administration estime que l'information publiée sur les sites internet des postes est suffisante pour permettre à nos concitoyens d'avoir une bonne connaissance de l'institution et des conseillers.

Notre souhait d'une meilleure visibilité par une communication spécifique de la part des autorités n'est manifestement pas pris en compte. Quant à la série de focus sur les élus des Français de l'étranger que l'administration nous annonçait il y a quelque 18 mois, nous sommes comme sœur Anne...

Enfin, elle nous renvoie dans les cordes en suggérant que les conseillers consulaires « *par leur implication sur le terrain [...] sauront mieux que quiconque mettre en valeur leur rôle* »...

b) *Communiquer sur la tenue et l'enjeu des élections consulaires*

L'administration fait état dans sa réponse d'une importante campagne radio et télé sur France 24, TV5 et RFI, ainsi que d'une campagne sur le Web et les réseaux sociaux réalisée du 7 au 25 mai 2014.

On regrettera que les conseillers n'aient été ni informés (par exemple via l'envoi de la grille des spots comme ce fut le cas dans le passé), ni consultés sur le contenu, comme ce fut également le cas dans le passé.

II.— Améliorer la tenue des LEC

Après avoir reconnu que « *la question de la tenue des LEC est absolument centrale* » et rappelé les campagnes de mise à jour que les postes effectuent dans l'année qui précède une élection, avec renforcement des équipes, l'administration nous renvoie à nouveau dans les cordes, déclarant : « *la question n'est pas uniquement celle de la qualité des informations mais également celle de la façon dont les [élus] les utilisent* ».

Concernant les listes électorales consulaires, les lois organiques n° 2016-1047 et 2016-1048 du 1^{er} août 2016 introduisent des changements notables.

La loi n° 2016-1047 prévoit notamment :

— **la fin de la double inscription** (art. 1, 2^e paragraphe : « *Nul ne peut être inscrit [...] sur une liste électorale consulaire et la liste électorale d'une commune* ») ;

- les listes électorales consulaires (LEC) **deviennent « permanentes »**. Autrement dit, dorénavant la demande d'inscription sur une liste électorale consulaire pourra intervenir jusqu'à six semaines avant le scrutin (art. 1, 5^e paragraphe : « *Les demandes d'inscription [...] sont déposées au plus tard le sixième vendredi précédant le scrutin* ») ;
- la faculté pour l'ambassadeur ou le chef de poste **de radier les électeurs** qui ne remplissent plus les conditions d'inscription sur la LEC (art. 1, 6^e paragraphe).

Quant à la loi n ° 2016-1048, dans son titre III (« Dispositions spécifiques aux députés élus par les Français établis hors de France »), elle **met fin à la possibilité d'usage commercial de la LEC** ou à **en faire un usage à des fins de politique intérieure** de l'État de résidence de l'électeur (art. 13, 3^o), répondant ainsi à une demande récurrente de la part des élus.

Rappelons que ces trois dispositions, qui devront encore être précisées par des textes réglementaires, entreront en vigueur au plus tard à la fin 2019 et **ne devraient donc pas avoir d'incidence sur les élections de 2017**.

III.— Améliorer les dispositions de la loi du 22 juillet 2013 et du décret du 18 février 2014

L'administration reconnaît en préambule que « *les élections de 2014 ont mis en évidence certaines incohérences des textes et ont fait apparaître la nécessité de réformes* ». Dont acte. Ces améliorations à venir visent notamment à :

- permettre à l'administration de **contrôler l'éligibilité** d'un candidat ;
- rationaliser le régime des procurations AFE, pour permettre à un conseiller consulaire de donner procuration **à tout électeur de son choix** de la circonscription AFE (et non plus seulement de la circonscription consulaire).

En revanche, sur le mode de **répartition des délégués consulaires**, l'administration, citant le Conseil d'État, confirme que « *le mode de calcul est conforme à la pratique du ministère de l'Intérieur dans le cas notamment de la répartition des conseillers de Paris* ».

IV.— La généralisation de la dématérialisation de la circulaire

Malgré « *quelques difficultés rencontrées en 2014* » l'administration exprime sans ambiguïté son désir de poursuite de la dématérialisation de la propagande électorale « *qui est*

une vraie avancée » : « *les circulaires consultables en ligne ont largement trouvé leur public* ».

De son côté, l'AFE, dans un courrier adressé à la Cour des comptes en date du 27 mai 2016 (annexe 6), s'est déclarée favorable à la généralisation « *à terme* » de la dématérialisation de la propagande électorale pour les élections à l'étranger. Elle y met cependant des conditions :

- améliorer la fiabilité et la qualité des LEC qui comportent encore trop d'adresses mail erronées ou d'absence d'adresses mail. En effet, indique l'AFE : « *l'utilité de la voie électronique ne peut être opérante que si elle s'adresse à 100 % des électeurs inscrits* » ;
- assurer un système électronique **convivial et performant** ;
- assurer durant une **période transitoire**, pour nos compatriotes qui n'ont pas encore accès à internet, l'envoi par la voie postale traditionnelle de la propagande électorale.

V.— Parfaire le vote internet

C'est sans doute sur ce point que les avancées sont les plus marquantes. Globalement, on retiendra la volonté de l'administration d'aller dans le sens de l'allègement et de la simplification du processus de vote. Nous aurons été entendus, au moins dans les intentions !

Il a été fait appel à un nouveau système a été mis en place. Outre l'élaboration d'un module de gestion des résultats du vote électronique qui permettra d'avoir les résultats plus rapidement, ce nouveau système se caractérise par son caractère **pérenne**, c'est à dire qu'il pourra fonctionner même en cas de changement de prestataire et que la mise en œuvre d'une opération de vote pourra se faire sans délai (par exemple en cas d'élection partielle).

En outre ce système devrait favoriser un meilleur équilibre entre sécurité et ergonomie/convivialité tant pour les électeurs que pour les candidats.

On notera que dans sa lettre du 27 mai 2016 à la Cour des comptes, le président de l'AFE rappelle que « *l'Assemblée des Français de l'étranger considère que le développement du vote électronique, souvent qualifié de vote par correspondance électronique, est incontournable aux côtés du vote à l'urne pour nos compatriotes à l'étranger* ».

A. Le portail de vote

Il s'agira d'un **guichet unique** qui comprendra trois espaces :

- un espace « **électeur** » où l'électeur pourra :
 - voter
 - récupérer ses codes de vote (cf. *infra*)
 - bénéficier d'une assistance (par mail et téléphone, abandon du n° vert 0800...)

- un espace « **candidat** » (nouveau) où le candidat :
 - devra intégrer lui-même son matériel électoral (après validation par le ministère)
 - pourra visualiser sa candidature sur le portail de vote
 - pourra bénéficier d'une assistance

- un espace « **postes et administration centrale** ».

B. Le processus de vote

L'identifiant sera adressé **par mail** et non plus par voie postale.

Le mot de passe sera adressé **par SMS**.

Procédure proprement dite :

L'électeur :

- saisira son identifiant et son mot de passe ;
- choisira son candidat (selon une procédure se rapprochant le plus possible du vote physique, avec visualisation du bulletin de vote) ;
- confirmera son vote avec le code d'authentification qu'il recevra par SMS (à usage unique) ;

C. Le test grandeur nature

Ce test grandeur nature se déroulera du 14 novembre au 2 décembre 2016. On nous a assuré qu'il s'agirait cette fois d'**un vote réel de bout en bout** :

- avec deux tours ;
- sur un échantillon important (10 000 à 15 000 électeurs) ;
- selon un découpage électoral comprenant **toutes** les circonscriptions (cela pour prévenir tous les risques de dysfonctionnement, notamment techniques, matériels ou linguistiques).

Le délai restant à courir jusqu'à l'élection devrait être suffisant pour permettre d'éventuels ajustements tant techniques que réglementaires apparus nécessaires durant le test

grandeur nature (à cet effet, le décret relatif au vote électronique ne sera promulgué qu'à la suite du test grandeur nature).

D. Les avancées

- Une **meilleure ergonomie** promise (guichet unique, vote en « trois » clics, etc.).
- Simplification technique : **abandon de Java** et vérification (via le test grandeur nature) de la **compatibilité** des différents systèmes d'exploitation et de navigateurs (notamment problèmes rencontrés par le passé pour les possesseurs d'un Mac).
- La possibilité de **recupérer ses codes de vote**². Mais il sera nécessaire d'avoir un des deux pour récupérer l'autre...
- Une assistance annoncée comme plus performante que par le passé et renforcée, notamment avec une **assistance unique** (administrative et technique) joignable par mail et par un n° de téléphone dédié (abandon du numéro vert 0800...).
- Le **renforcement de la capacité physique** du système par le prestataire pour faire face à l'encombrement des lignes de vote les derniers jours.
- L'objectif d'une **ouverture de l'urne électronique**² qui se ferait en une fois et, idéalement, à 20 h 01 (heure de Paris).
- Le nouveau système « **prêt à l'emploi** », qui permettra le vote électronique en cas d'élection partielle ou en cas de dissolution de l'Assemblée nationale par exemple, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent.
- Les candidats **intégreront eux-mêmes leur matériel de vote** sur le site² (après validation par le ministère), qu'ils pourront visualiser à l'écran, ce qui règlera la question de l'accusé de réception que réclamaient les candidats lorsqu'ils faisaient parvenir leur matériel au MAEDI.
- Pour les élections consulaires, **l'étiquette politique sera supprimée** (deuxième ligne). En revanche, un **aperçu du bulletin de vote apparaîtra à côté du nom** du candidat ou de la liste (sans qu'il soit besoin de cliquer dessus pour l'ouvrir).
- Une information générale menée par l'administration auprès des électeurs afin de récupérer le plus grand nombre possible d'emails et de n° de GSM.

² Voir ci-après le point V.- G, page 12, « Le nouveau décret sur le vote électronique (en préparation) ».

E. Les points en suspens ou rejetés

- En cours d'étude : la possibilité d'utiliser le format **.jpg** parallèlement à **.png** et d'augmenter le poids des documents électoraux dématérialisés.
- **L'impossibilité de récupération des deux codes de vote en même temps**³ (identifiant et mot de passe), compte tenu de l'avis négatif des experts. Il faudra avoir l'un des deux pour récupérer l'autre.

Ce qui présente **un réel problème** dans les pays qui bloquent les envois de masse et/ou qui n'ont pas le même alphabet (la Chine, par exemple).

- **Refus catégorique de l'administration de liens actifs** dans la circulaire mise en ligne (pour que la conformité avec les documents papier soit totale).
- Quid de l'utilisation d'une même adresse IP pour de nombreux votes (ordinateur mis à disposition), ainsi que sur les risques de confusion avec les identifiants et les mots de passe lorsqu'une même famille utilise la même adresse mail et/ou le même n° de GSM ?
- Bien que l'administration fasse observer que dans 90 % des cas, il s'agit de la même, la question de la **double adresse mail** éventuellement communiquée à l'administration (l'une pour la LEC, l'autre pour les relations avec le consulat) demeure ouverte...

F. Le bureau de vote électronique (BVE)

Dans sa lettre du 27 mai 2016 à la Cour des comptes, le président de l'AFE indique que l'AFE est « favorable au renforcement du rôle du bureau de vote électronique [...] afin de corriger les défauts rencontrés lors des scrutins précédents et contribuer à améliorer le dispositif de vote électronique ».

Le décret n° 2016-940 du 8 juillet relatif au bureau chargé du contrôle des opérations de vote électronique pour les Français établis hors de France modifie la composition du bureau de vote électronique, qui comprendra :

- un membre du Conseil d'État, président ;
- le directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire ou de son représentant ;
- le directeur de la modernisation et de l'action territoriale au ministère de l'Intérieur ou de son représentant ;

³ Voir ci-après le point V.– G., page 12, « Le décret sur le vote électronique en préparation ».

- le directeur de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information ou de son représentant ;
- et pour ce qui nous concerne plus particulièrement, **le président de l'Assemblée des Français de l'étranger et les deux vice-présidents** ou les représentants désignés par chacun d'eux au sein de l'Assemblée des Français de l'étranger chaque année lors de la première réunion de cette assemblée ;
- enfin, le directeur des systèmes d'information du ministère des Affaires étrangères ou de son représentant.

G. Le nouveau décret sur le vote électronique (en préparation)

L'AFE vient d'être saisie pour avis par le MAEDI sur le projet de modification du décret relatif au vote électronique. Les modifications porteraient sur :

a) Données personnelles (art. R. 167.3 du code électoral) :

Élections des députés des Français établis hors de France : les droits d'accès et de rectification des données personnelles s'exerceraient désormais **auprès du ministre des Affaires étrangères** (actuellement : auprès de l'ambassadeur ou du chef de poste).

b) Identifiant et authentifiant (art. 176.3.7 du code électoral)

L'identifiant et l'authentifiant sont envoyés au plus tard **la veille** de l'ouverture de la période de vote prévue à l'article à R.176-3-8, selon des modalités précisées par l'arrêté conjoint mentionné à l'article R.176-3 III.

En cas de perte, seul l'identifiant **ou** l'authentifiant peut être récupéré **au moyen de l'un ou de l'autre** par l'électeur (nouveau en ce qui concerne le mot de passe).

c) Ouverture du vote électronique (art. R. 176.3.8 du code électoral)

Pour l'ensemble des circonscriptions électorales, le vote par voie électronique est ouvert le deuxième **vendredi** précédant la date du scrutin (actuellement : le deuxième mercredi), à douze heures (heure légale de Paris).

d) Récépissé de vote (art. R.176.3.10 du code électoral)

L'enregistrement du vote et l'émargement de l'électeur donnent lieu à **la mise à disposition d'un récépissé** électronique lui permettant de vérifier, **dans le système de vote**, la prise en compte de son vote (actuellement : *l'envoi* du récépissé se fait par voie électronique).

e) Date de clôture du vote électronique (art. R.176.3.10 du code électoral)

Pour l'ensemble des circonscriptions électorales, le vote par voie électronique est clos le **mercredi** précédant la date du scrutin (actuellement : mardi), à douze heures (heure légale de Paris).

A noter : **le raccourcissement du délai** pour le vote électronique : du vendredi au mercredi (actuellement : du mercredi au mardi qui suit).

e) Transmission des listes d'émargement (art. 176.3.10 du code électoral)

[Le bureau de vote électronique] s'assure **de la mise à disposition**, au bureau centralisateur mentionné à l'article R. 40, **par le système de vote électronique**, des listes d'émargement correspondant aux bureaux de vote mentionnés à l'article R. 176-1-3 (il s'agit principalement d'une précision lexicale).

f) Campagne électorale (art. R. 174.2 du code électoral)

Chaque candidat **remet** au président de la commission électorale une version électronique de sa circulaire **et de son bulletin de vote**, du même modèle et dans les mêmes conditions que les exemplaires imprimés.

Chaque candidat **procède au téléchargement** de ces documents dans le système de vote électronique.

On observera :

- que le candidat *doit* remettre (il ne s'agit plus d'une faculté comme actuellement) à la fois sa circulaire **et son bulletin de vote** au format électronique ;
- que c'est le candidat qui procède **lui-même** au chargement dans le système de vote. (actuellement, c'est le bureau des élections qui se charge de cette opération).

g) Ouverture de l'urne électronique (art. R. 177.5 du code électoral)

Dans les six heures précédant la clôture du scrutin dans l'ensemble des circonscriptions, les membres du bureau du vote électronique procèdent publiquement à l'ouverture de l'urne électronique en activant les clés mentionnées à l'article R. 176-3-8. (actuellement : après clôture du scrutin).

Objectif poursuivi : ouverture de l'urne électronique à 20 h 01 (heure de Paris).

h) Transmission des procès-verbaux au bureau centralisateur (art. R. 177.7 du code électoral)

Au cas où, en raison de l'éloignement des bureaux de vote, des difficultés de communication ou pour toute autre cause, les procès-verbaux ne parviendraient pas au bureau centralisateur ou à la commission en temps utile, ceux-ci sont habilités à se prononcer au vu **de toute transmission écrite par voie électronique** ou par télécopie des présidents des bureaux de vote, des ambassadeurs et des chefs de poste consulaire transmettant les résultats du scrutin et contenant les contestations formulées avec l'indication de leurs motifs et de leurs auteurs (« voie électronique » remplace l'actuel « télégrammes »).

VI.— Élargir le vote par internet à toutes les élections auxquelles prennent part les Français de l'étranger

Il existe, à l'heure actuelle, une forte opposition de l'administration à l'extension du vote par internet à l'ensemble des élections auxquelles prennent part les Français de l'étranger.

D'autant que « *le vote par internet n'a pas entraîné un sursaut de la participation* ».

Par voie de conséquence, le vote électronique continuera à ne s'appliquer qu'aux élections consulaires et législatives.

Toutefois, le MAEDI n'exclut pas qu'à l'avenir le vote par internet puisse s'appliquer également à **l'élection des conseillers AFE**.

VII.— Renforcer la formation du personnel diplomatique et consulaire

Grosso modo, bien que « *la matière électorale [soit] complexe* » notre message semble être bien passé. Le bureau des élections du MAEDI (cinq agents) travaille désormais en lien étroit avec le service de la formation afin que les agents soient pleinement sensibilisés du droit électoral. Le didacticiel « élection » a été refondu et le bureau des élections rédige des fiches « réflexes » qui seront prochainement complétées par une FAQ.

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE 1 : Rapport « Scrutins hors de France : bilan des élections 2014, suivi de la résolution Loi/R.1/15.03, mars 2015
- ANNEXE 2 : Réponse de l'administration à la résolution, mai 2015
- ANNEXE 3 : Compte rendu de la réunion organisée par la DFAE le 29 juin 2015
- ANNEXE 4 : Compte rendu de la réunion organisée par la DFAE le 14 décembre 2015
- ANNEXE 5 : Compte rendu de la réunion organisée par la DFAE le 6 juillet 2016
- ANNEXE 6 : Courrier de l'AFE à la Cour des comptes daté du 27 mai 2016
- ANNEXE 7 : Décret n° 2016-939 du 8 juillet 2016 relatif aux bureaux de vote constitués pour le vote des Français établis hors de France
- ANNEXE 8 : Décret n° 2016-940 du 8 juillet 2016 relatif au bureau chargé du contrôle des opérations de vote électronique
- ANNEXE 9 : Loi organique n° 2016-1047 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France
- ANNEXE 10 : Loi organique n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales
- ANNEXE 11 : Projet de nouveau décret sur le vote électronique